

洪江区桂花园乡国土空间规划

(2021—2035 年)

公示版

洪江区管理委员会

2024 年 11 月

目 录

前 言	1
第一章 现状基础和问题挑战	1
第一节 现状特征	1
第二节 问题与风险	2
第三节 机遇与挑战	5
第二章 发展定位目标	8
第一节 指导思想	8
第二节 发展定位	8
第三节 发展目标	9
第三章 国土空间格局	11
第一节 构建总体新格局	11
第二节 落实三条控制线	13
第三节 合理划定规划分区	19
第四章 国土空间保护	23
第一节 耕地资源保护	23
第二节 生态环境保护	26
第三节 历史文化遗产保护	31
第五章 国土空间开发	35
第一节 镇村体系	35
第二节 建设用地布局	36
第三节 产业发展布局	36
第四节 综合交通规划	38

第五节 公共服务设施配套	41
第六节 镇村基础设施配套	42
第七节 公共安全设施配套	45
第八节 村庄规划指引	46
第九节 全域详细规划编制单元	47
第六章 国土空间综合整治	48
第一节 国土综合整治	48
第二节 生态保护修复	49
第七章 乡镇风貌设计	52
第一节 总体要求	52
第二节 乡村设计指引	53
第八章 重点项目计划	55
第九章 规划实施保障	56
第一节 组织机构	56
第二节 政策支持	56
第三节 宣传引导	56
第四节 监督实施	56

前 言

建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，是党中央、国务院作出的重大部署。

桂花园乡国土空间总体规划是对桂花园国土空间开发保护作出的总体安排和综合部署，是对主体功能区战略和制度的有效落实，是对上位发展规划落地的基础空间保障，是对上级国土空间规划要求的细化落实和安排，是制定桂花园乡空间发展政策，开展国土资源保护利用修复和实施国土空间规划管理的空间蓝图。

开展国土空间总体规划编制是建设桂花园乡生态文明、加快形成绿色生产方式和生活方式、实现高质量发展的重要手段，是落实以人为本、优化空间布局、建设美丽国土和美好家园的关键举措，是推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴梦的必然要求。

规划范围：桂花园乡行政辖区内全域国土空间，总面积 69.80 平方千米。

规划期限：规划以 2020 年为基期年，规划目标年为 2035 年，近期至 2025 年。

规划层次：桂花园乡政府驻地处于中心城区范围内，乡政府驻地规划衔接落实洪江区国土空间规划，本规划主要为桂花园乡全域国土空间规划。

文中“下划线”部分为本规划的强制性内容。强制性内容是国土空间规划必须遵守的基本内容，也是对规划实施进行监督检查的基本依据。

第一章 现状基础和问题挑战

第一节 现状特征

自然地理空间格局明显。桂花园乡位于湖南省西南部，沅水上游，云贵高原东部边缘的雪峰山区。地形、地貌类型多样。山地、丘陵、岗地、平地兼有。地形以群山和丘陵为主。地势由东、南、西三面向北倾斜，呈梯状下降分布。境内有主要河流 3 条，其中沅水流经铁溪，川山、桂花园、楠木田、新桥、滩头、岩门、优胜、茅头园；巫水流经洪高、渔梁、新桥；公溪河流经茅头园。全乡现有采矿用地 6.38 公顷。矿产资源多与毗邻的洪江市、会同县矿点共脉，经初步探明的矿产有煤、铁、铜、钢等 10 余种，优势矿产为铜、金矿等，呈现的资源特点为种类少，分布散，小矿多，大矿少，矿产资源种类多但储量规模小。境内森林植被类型多样，林木资源丰富，森林覆盖率 65.37%。嵩云山区域为湖南省重要的区域性森林公园。

国土空间用地现状。耕地面积 639.35 公顷，占全乡国土总面积的 9.16%；园地面积 629.45 公顷，占全乡国土总面积的 9.02%；林地面积 4666.47 公顷，占全乡国土总面积的 66.85%；草地面积 6.15 公顷，占全乡国土总面积的 0.09%；湿地面积 5.44 公顷，占全乡国土总面积的 0.08%；城镇用地面积 99.45 公顷，占全乡国土总面积的 1.42%；村庄用地 228.81 公顷，占全乡国土总面积的

3.28 %；区域基础设施用地面积 54.42 公顷，占全乡国土总面积的 0.78 %；其他建设用地面积 34.05 公顷，占全乡国土总面积的 0.49 %；陆地水域面积 508.07 公顷，占全乡国土总面积的 7.28 %。其他土地面积 22.52 公顷，占全乡国土总面积的 0.32 %；

第二节 问题与风险

衔接《洪江区资源环境承载能力和国土空间适宜性评价》（2021——2035 年），洪江区资源环境承载能力评价及国土空间开发适宜性评价如下。

——**生态保护等级评价。**桂花园乡生态保护等级较高区域为铁溪村、滩头村西部、洪高村、桂花园村东部、楠木田村东部、川山村部分零散地块，其生物多样性维护功能、水源涵养功能、水土保持功能重要性等级处于较高等级。岩门村、优胜村、茅头园村、滩头村东部、渔梁村、堆边村、桂花园村西部、楠木田村西部属于二、三生态保护等级交杂区域。

——**农业功能指向的承载等级评价。**桂花园乡农业功能指向的承载等级较高的区域主要分布在茅头园村、优胜村、岩门村，其余村庄内部有零散分布，这些区域地势平坦、生态保护等级较低。

——**建设功能指向的承载等级评价。**桂花园乡建设功能的承载等级较高的区域主要分布在川山村、岩门村、优胜村和茅头园村，其余村庄分布零散，这些区域的海拔较低，坡度较缓，地质灾害易发程度较低、土地资源可利用程度较高，交通条件也相对便

利，对生产生活起着较大的促进作用。

——**生态保护重要性评价**。桂花园乡生态保护极重要区面积 1509.56 公顷，占全乡国土总面积的 21.63%。生态保护重要区面积 3704.08 公顷，占全乡国土总面积的 53.07%。生态保护极重要的区域主要分布在桂花园东南部，重要区域主要分布在山地和水系生态条件较好区域。

——**农业生产适宜性评价**。桂花园乡农业生产不适宜的面积 3731.37 公顷，占全乡国土总面积的 53.46%；适宜面积 3248.80 公顷，占全乡国土总面积的 46.54%。全乡坡度较高的山地为农业生产不适宜区。农业适宜性较高的区域主要分布在沅水和巫水交汇处、茅头园村西北部。

——**建设开发适宜性评价**。桂花园乡城镇建设适宜面积为 3350.02 公顷，占全乡国土总面积的 47.99%；建设开发不适宜面积 3630.14 公顷，占全乡国土总面积的 52.01%。建设开发适宜性区域主要分布在桂花园乡的北部以及南部。不适宜建设区主要分布于河流、山地一带。

结合洪江区“双评价”等专题研究以及桂花园乡国土空间开发本底和发展条件提出以下国土空间开发保护存在的问题。

——**资源环境约束趋紧**。耕地保护与保障粮食安全压力大。桂花园乡耕地面积仅占全乡国土总面积的 9.16%，耕地质量等别不高，耕地整体质量较低。

——**国土空间总体格局有待优化**。受到地形地貌本底限制，地

块零散，不利于规模生产，农业生产地域特色不鲜明，区域分工协作有待强化。生态空间系统完整性有待提升，生态廊道连通性不足。

《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》（2016年调整完善方案）。规划要求耕地保有量任务不低于 685.00 公顷，永久基本农田保护面积不低于 512.78 公顷。依据桂花园乡第三次全国国土调查数据，2020 年全乡耕地总面积 640.27 公顷，依据永久基本农田数据，2020 年全乡永久基本农田总面积 226.39 公顷。

《怀化市洪江区城市总体规划（2012-2030）》。规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，规划将区内桂花园乡的茅头园、均冲、桂花园、堆边、洪高村规划为中心村。规划将桂花园乡的优胜、楠木田、渔梁、铁溪、滩头、川山、桃李园村规划为改居型。

现行规划实施成效和存在问题。《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》是桂花园乡在当时严峻的土地利用情势下做出的统筹宏观区域土地利用的战略举措，并在随后的实施中对保护耕地、缓和用地矛盾、统筹区域发展方面起到了关键的作用。《怀化市洪江区城市总体规划（2012-2030）》规划洪江区区域空间结构概况为“一心两轴、一城两镇”，即以中城区为核心，沅水和巫水沿江发展，城区建设用地南北向组团式拓展，在一定发展时期内对桂花园乡的城乡建设工作起到了积极引导作用。但随着桂花园乡独特资源优势的逐渐显现和社会经济的全面发展，原有的规划在应对瞬息万变的宏观形式时逐渐暴露了自身的弱点，耕地保护、永

久基本农田保护、公共服务设施及基础设施布局等部分规划内容对桂花园乡发展形成制约。

国土空间保护开发灾害和风险评估结论。桂花园乡共计 107 处灾害点，其中：98 处滑坡灾害点、2 处崩塌灾害点、3 处不稳定斜坡灾害点、1 处泥石流灾害点。根据地质灾害调查勘查与评价结果，针对崩塌、滑坡、不稳定斜坡等灾害类型实施分类治理。坚持主动防灾避险，加快推进地质灾害隐患治理，确保按期完成并做好后期管护。

第三节 机遇与挑战

促进中部地区崛起战略推动桂花园乡快速发展。洪江区深度落实《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持统筹发展和安全，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，加快融入国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，着力构建先进制造业为支撑的现代产业体系，构建洪江区绿色发展新模式。桂花园乡为洪江区重要组成部分，积极融入洪江区绿色发展新格局。

生态文明建设促进桂花园乡高质量发展。贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路。继续打好污染防治攻坚战，加强大气、水、土壤污染综合治理，持续改善城乡环境。强化源头治理，推动资源高效利用，加大重点行业、

重要领域绿色化改造力度，发展清洁生产，加快实现绿色低碳发展。

区域协同发展为桂花园乡的发展带来机遇。洪江区以黔阳古城、洪江古商城和安江古镇为核心联动发展驱动形成辐射带动力，优化提升区域交通联系，将重点镇与周边乡村串联，构建城镇群内部一体化快速交通网络。通过怀洪旅游干线的修建，提升城市群整体的网络通达性和联通效率，形成多层次、网络化的城镇群道路网络以及与高速公路互补衔接的快速道路体系。桂花园乡作为洪江区下辖重点乡镇，依托怀洪旅游干线及桂花园乡特色文化资源及雪峰山生态资源，大力发展生态文化旅游，打造洪江区全域旅游重要节点，推进生态产业高质量发展，将桂花园乡建设成为古苗疆走廊的重要节点之一。

面临行业竞争挑战。目前湖南省湘西、湘中、湘南等多个市县均提出了承接产业转移的战略思路，尤其是在化工、新材料等产业面临多地区的同质化招商引资竞争压力。洪江区需基于自己的产业基础和特点，找准优势与特色，通过精准招商、创新升级、产业转型，真正实现产业转移后的可持续发展。洪江区工业园区坐落于桂花园乡辖区范围内，桂花园乡积极做好对工业园区的服务支撑功能。

落实上位规划传导要求。衔接上位规划，桂花园乡定位为城市化地区。桂花园乡耕地保有量 7853.26 亩，永久基本农田保护面积 6324.98 亩，严格落实耕地及永久基本农田保护制度；科学划定生

态保护红线，生态保护红线面积 1462.69 公顷；城镇开发边界面积 368.98 公顷、村庄建设用地面积 315.36 公顷；严格落实上级下达的规划约束性指标。

第二章 发展定位目标

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记对湖南重要讲话重要指示批示精神，紧紧围绕统筹“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念。全面落实“三高四新”美好蓝图，积极融入怀化“五新四城”战略，坚持以人民为中心，坚持从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计，发挥国土空间规划的基础性作用，为横岩乡发展规划落地实施提供空间保障。健全桂花园乡国土空间开发保护制度，体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性，实现桂花园乡国土空间开发保护高质量、高效率、可持续发展。

第二节 发展定位

特色引导类型。围绕新型城镇化、乡村振兴，综合考虑经济社会、产业发展、人口分布等因素，明确桂花园乡职能定位是城郊服务型乡镇，主体功能分类为城市化地区。

发展战略。以桂花园乡高标准农田建设项目为根本，规划及现状等级公路为骨架，串联现有稻花鱼、鲜花果蔬种植、星空庄园等特色产业，依托自然山水、传统文化等地域资源，重点发展“农业

+”“旅游+”战略。

发展定位。怀化市现代农业示范乡、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要目的地。

第三节 发展目标

总体发展目标。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记关于湖南工作的重要讲话和指示批示精神，紧紧围绕统筹“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念。全面锚定“三高四新”美好蓝图，坚持以人民为中心，坚持从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计，发挥国土空间规划的基础性作用。为桂花园乡发展规划落地实施提供空间保障。健全桂花园乡国土空间开发保护制度，体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性，实现桂花园乡国土空间开发保护高质量、高效率、可持续发展。

——经济目标。乡、村经济同步增长，共同繁荣紧抓农业基础地位不放松，大力发展特色农业。提升乡镇企业发展的档次和升级改造，稳步发展商贸服务业，加快发展农副产品深加工、商贸物流等产业，鼓励发展乡村旅游、养老等产业。

——社会目标。乡、村社会均衡发展，共同进步。年均人口自然增长率控制在 12‰以内；居民可支配收入年均增长 16%；基本普及高中阶段教育，全面实现免费中等职业教育；居民基本医疗保

险及职工基本养老保险覆盖率达到 90%以上，新型农村社会养老保险覆盖率达到 80%以上。

——**文化目标。**衔接落实洪江区“三山两水一古城”的历史文化资源保护体系，保护与传承历史文化，对桂花园乡境内文物古迹、文化景观、传统建筑等历史文化资源进行深入挖掘，突出文化传承的重要景观节点，提升场所文化氛围，形成充满特色魅力的城乡公共空间，打造文化高地。全面梳理沅江、巫水两岸文化资源，持续开展沿线重点区域综合整治工作，加快恢复重要商道文化景观，推动形成历史文脉与生态环境交融的新风貌。

——**生态目标。**衔接落实洪江区全面建成中国特色社会主义现代化生态文明城市的战略目标，规划至 2035 年，生态建设重点突破，同营共享，加强环境保护，促进人与自然的和谐发展。

第三章 国土空间格局

第一节 构建总体新格局

主体功能定位。桂花园乡为城市化地区。

全乡构建“一江一水两山、一核两带双区”的布局结构。

构建“一江一水两山”的全域高水平保护格局。以沅江生态功能带为主体，结合巫水生态廊道，严格保护嵩云山、天柱峰 2 个自然山体生态安全屏障。推进植被恢复，加强山体生态修复与保育，增强碳汇能力和生物多样性保护功能。

构建“一核两带双区”的全域高质量发展格局。依托桂花园乡综合服务中心，推动全域高质量发展，优化产业布局。打造沿沅江、巫水乡村发展轴，形成以乡村串联城市，带动桂花园乡整体发展的乡村发展轴，塑造桂花园乡空间格局。加强全域国土的主体分工协同，做强川山、工业园等洪江区中心城区部分，中心城区外打造农产品发展区，大力发展现代生态农业，实施种植业提升，重点发展特色农产品种植与农产品深加工、发展农业农事体验与农业休闲观光，推进乡村旅游。

国土空间结构主要调整方向。衔接洪江区“双心引领，两轴带动，五区协同”的国土空间结构。洪江区中心城区川山新区位于桂花园乡川山村，工业园区位于桂花园乡岩门、优胜、茅头园三个村。桂花园乡国土空间结构的主要调整方向是围绕洪江区中心城区整体发展方向，以“农业生产+旅游服务”为主线，调整产业结构，推

动产业转型升级和乡村经济发展，促进城乡一体化发展。

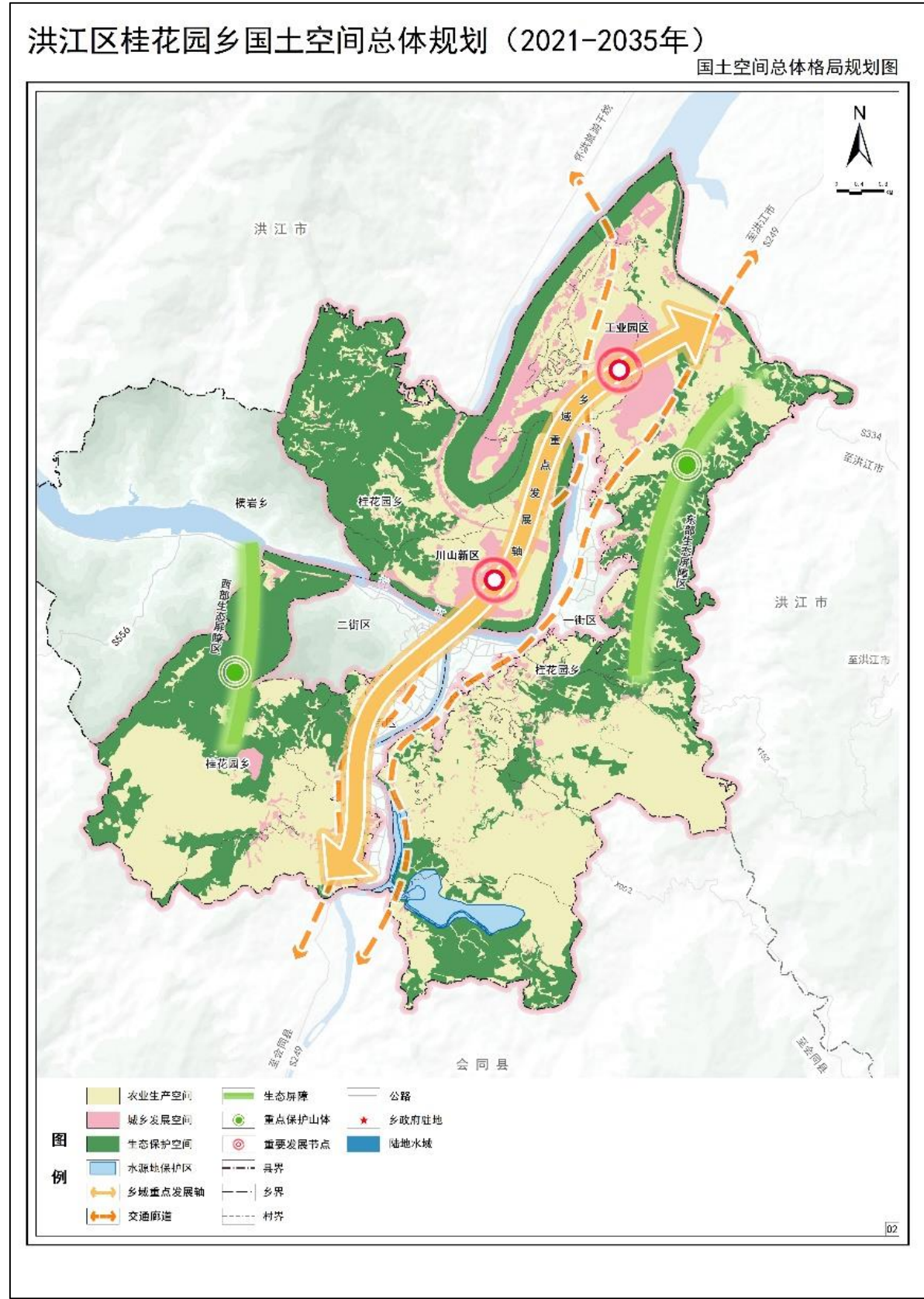


图 3-1 国土空间总体格局规划图

第二节 落实三条控制线

严格落实上级下达的规划约束性指标，确保三条控制线不交叉不重叠不冲突。以三条控制线分别围合的空间作为管控区域，统筹优化农业、生态、城镇空间和基础设施、公共资源等各类布局。

耕地和永久基本农田。严格落实耕地保有量 0.91 万亩，占全乡国土总面积的 8.74%。严格落实永久基本农田保护面积 0.74 万亩，占全乡国土总面积的 7.03%。桂花园乡永久基本农田保护图斑整体呈零散分布，严格落实耕地及永久基本农田保护制度。在纳入耕地保护目标的长期稳定利用耕地上优先划定永久基本农田。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，健全和完善永久基本农田储备制度。充分利用年度国土变更调查等，全面摸清现状永久基本农田情况，严格保障永久基本农田占用与补划，对永久基本农田“非农化”“非粮化”及质量不优问题，依据国家规定积极推进核实整改，同时优先从在建或已建成高标准农田、粮食主产区及蔬菜生产基地内、有良好水利和水土保持设施的优质耕地内给予补划，确保永久基本农田数量不减少，质量不降低，布局更加合理。**生态保护红线。**桂花园乡生态保护红线为雪峰山区生物多样性维护—水源涵养生态保护红线。严格落实生态保护红线面积 14.63 平方千米，占全乡国土总面积的 20.96%。桂花园乡生态保护红线主要分布在洪高村和楠木田村。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

耕地和永久基本农田保护红线图

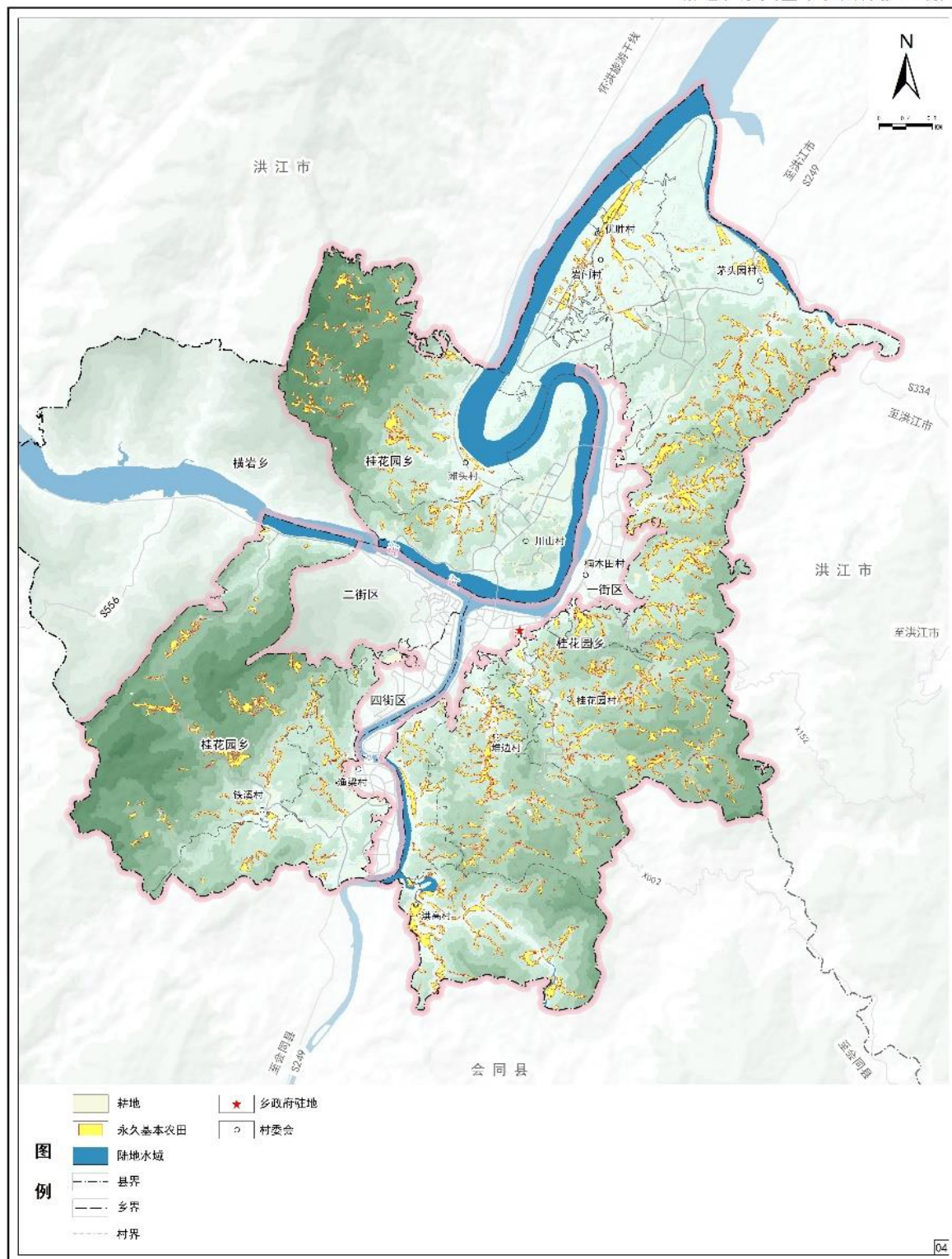


图 3-2 耕地和永久基本农田保护红线图

生态保护红线。桂花园乡生态保护红线为雪峰山区生物多样性维护—水源涵养生态保护红线。严格落实生态保护红线面积14.63平方千米，占全乡国土总面积的20.96%。桂花园乡生态保护红线主要分布在洪高村和楠木田村。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

生态保护红线图

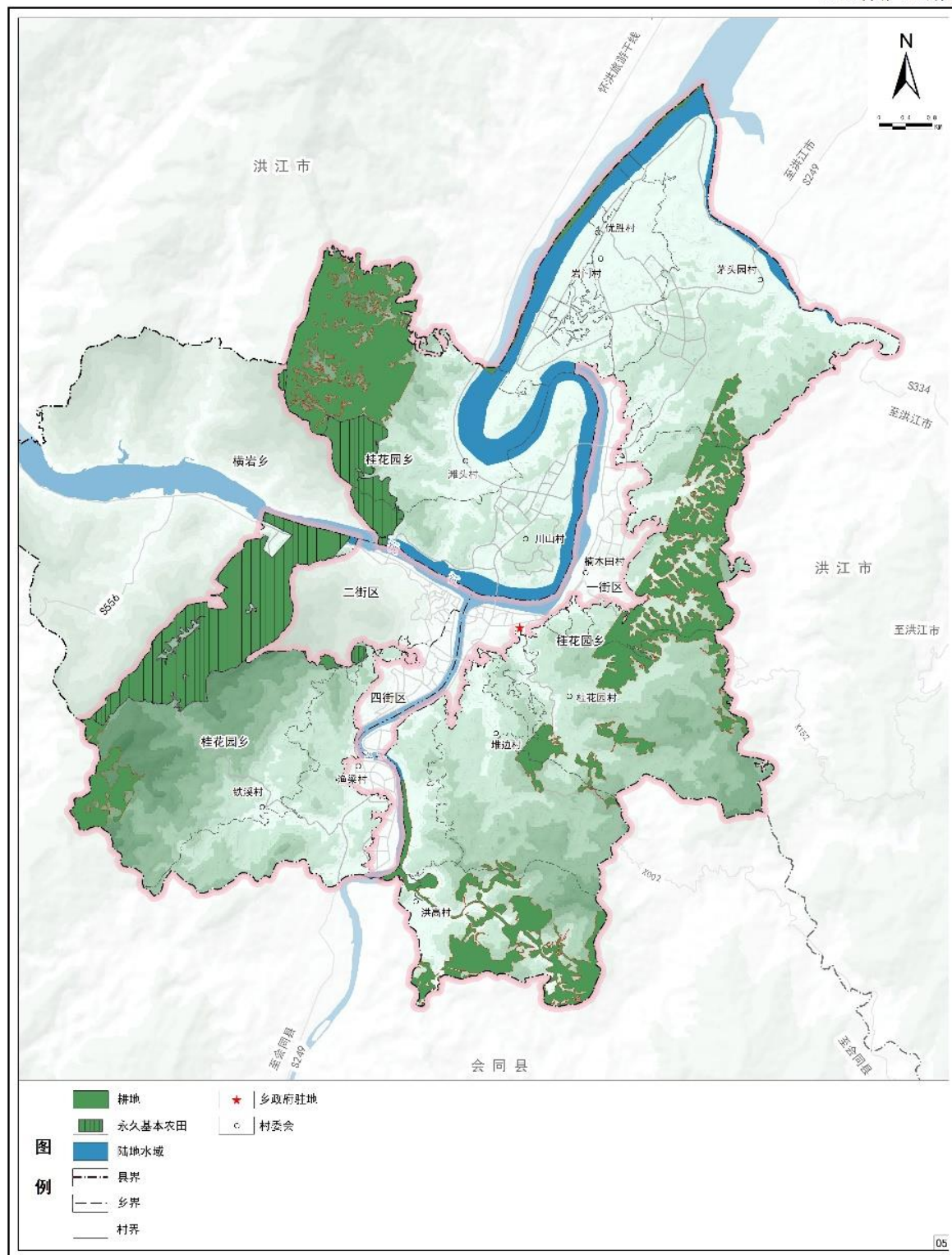


图 3-3 生态保护红线图

城镇开发边界。城镇开发边界是在规划期内可以进行城镇开发建设、完善城镇功能、提升空间品质的区域边界。严格落实城镇开发边界面积 3.69 平方千米，占全乡国土总面积的 5.29%，主要分布于老城区、川山新区以及工业集聚区。在城镇开发边界内建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

城镇开发边界图

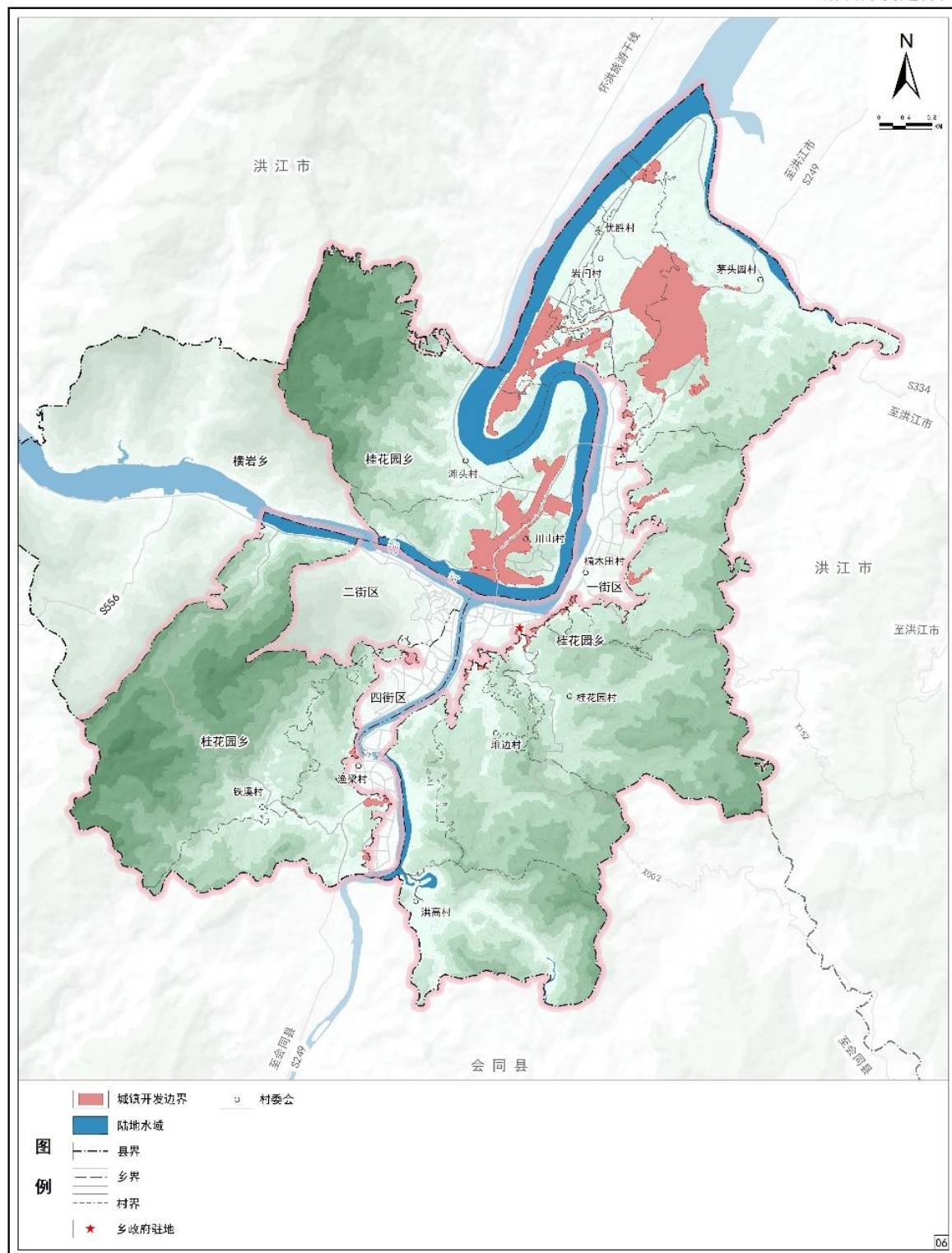


图 3-4 城镇开发边界图

第三节 合理划定规划分区

桂花园乡规划分区包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区 6 个一级规划分区。划入中心城区部分划分至二级规划分区。

生态保护区。全乡共划定生态保护区面积 1465.20 公顷，占全乡国土总面积的 20.99%。生态保护区是具有特殊重要功能，必须严格保护的区域。生态保护区内严禁开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规的前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

生态控制区。全乡共划定生态控制区面积 1336.30 公顷，占全乡国土总面积的 19.14%。生态保护控制区是生态保护红线外，以生态保护与修复为主导用途，原则上应予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的区域。主要分布在生态保护红线以外的山地地区以及沅水及其支流区域。生态控制区内在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合空间准入、强度控制和风貌管控要求的前提下，可进行适度的开发利用和结构布局调整。

农田保护区。全乡共划定农田保护区面积 491.70 公顷，占全乡国土总面积的 7.04%。农田保护区是永久基本农田相对集中需严格保护的区域。农田保护区内严禁占用永久基本农田，禁止擅自将永久基本农田区内耕地转为非耕地，鼓励开展高标准农田建设与土地整治。实施国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者征收土地

的，必须经国务院批准。

城镇发展区。全乡共划定城镇发展区 375.44 公顷，占全乡国土总面积的 5.38%。划定城镇集中建设区 367.39 公顷，占城镇发展区面积的 97.86%；划定弹性发展区 1.59 公顷，占城镇发展区面积的 0.43%；其他城镇建设区面积为 6.46 公顷，占城镇发展区面积的 1.72%。城镇发展区是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域以及城镇开发边界外可以进行零散城镇建设的区域。城镇发展区内所有建设行为应按照详细规划进行精细化管理，对城镇建设用地的总体和单项指标严格管控。

乡村发展区。乡村发展区面积为 3297.02 公顷，占全乡国土总面积的 47.23%。乡村发展区包括村庄建设区、一般农业区、林业发展区 3 个二级规划分区，面积分别为 258.57 公顷、3001.42 公顷、37.03 公顷。乡村发展区是农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的区域。乡村发展区应以促进农业和乡村特色产业发展、改善农民生产生活条件为导向，按照“详细控制+规划许可”和“约束指标+分区准入”的方式，根据具体土地用途类型进行管理。允许农业和特色产业发展及其配套设施建设，以及为改善农村人居环境而进行的村庄建设与整治；严禁集中连片的城镇开发建设。

矿产能源发展区。矿产能源发展区面积为 14.51 公顷，占全乡国土总面积的 0.21%，矿产能源发展区是为适应国家能源安全与矿业发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域。矿产能源发

展区应符合《中华人民共和国矿产资源法》《矿产资源规划编制实施办法》等矿产资源开发管理有关法律法规等要求。合理调控能源资源开发利用总量，严格矿产开发准入条件，强化矿产资源节约与综合利用，有序推进绿色矿山生产建设，促进生产矿山加快改造升级，逐步达标，强化开采规模准入管理，提高规模化集约化开采水平，引领洪江区绿色矿业发展。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

国土空间控制线规划图

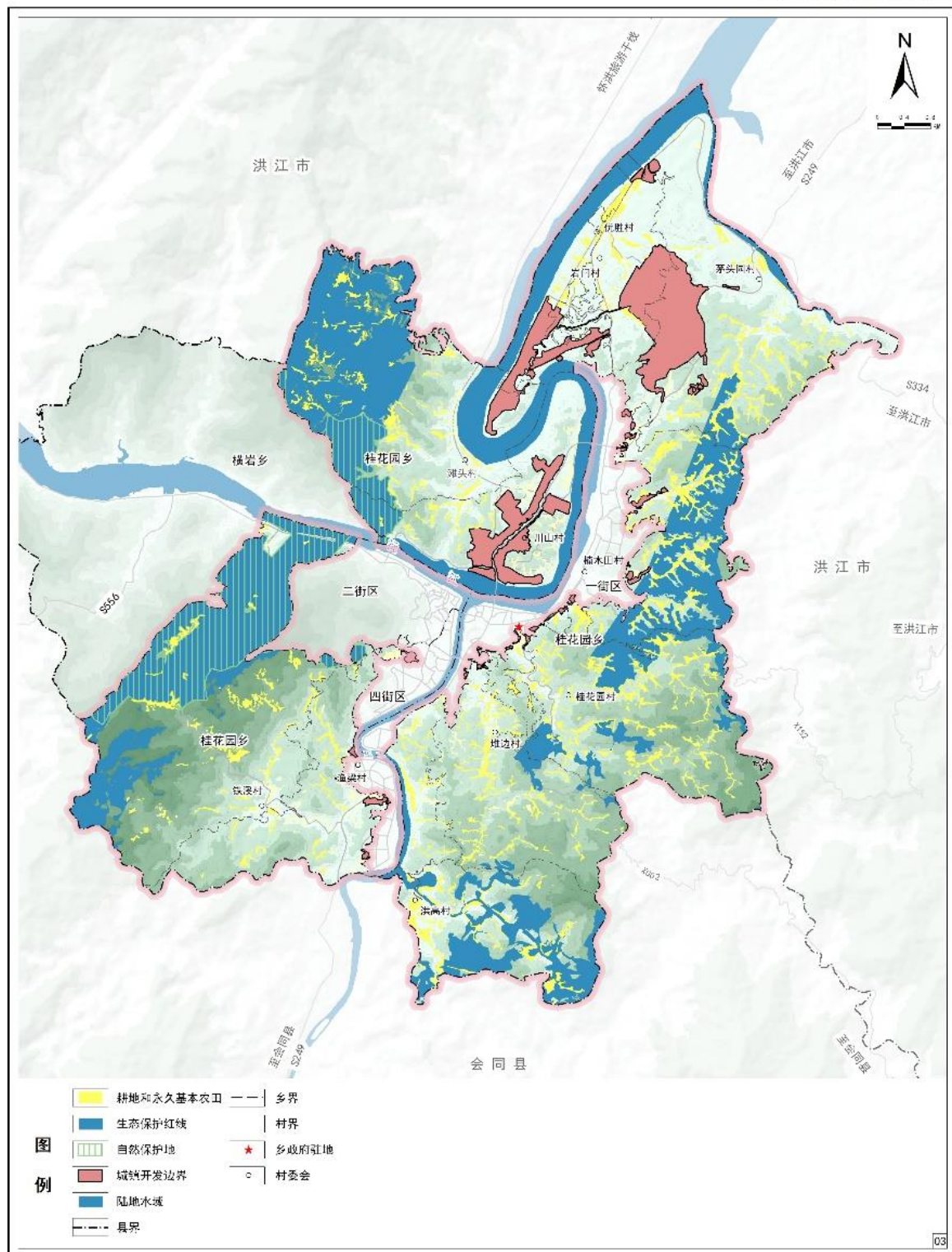


图 3-5 国土空间控制线规划图

第四章 国土空间保护

第一节 耕地资源保护

严格落实耕地保护目标、永久基本农田保护目标。严守耕地保护红线，严格控制非农建设占用耕地、尽量不占或少占耕地，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。规划至2035年，耕地保有量不低于0.91万亩，永久基本农田保护面积不低于0.74万亩。现状耕地应划尽划、应保尽保。将0.91万亩耕地保有量和0.74万亩永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，逐级签订耕地保护和粮食安全责任书，落实党政同责要求，压实各级党委、政府耕地保护和保障粮食安全政治责任。

合理划定永久基本农田储备区。建立健全永久基本农田储备区制度，在永久基本农田之外的优质耕地中，划定永久基本农田储备区并上图入库。土地整理复垦开发和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先划入永久基本农田储备区。全乡划定永久基本农田储备区面积0.01万亩，，主要位于桂花园乡东北部。

切实加强补充耕地后备资源。桂花园乡划定耕地后备资源0.16万亩。

明确永久基本农田保护实施措施。全面实施田长制，全面建立区、乡、村级田长及网格田长体系，强化全覆盖的耕地保护利用网格化监管，实时对违法占用耕地及耕地“非农化”“非粮化”等行为进行全程监测。区级田长负责统筹全区耕地保护和粮食安全工作；

乡、村级田长对本地耕地保有量、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食生产负总责。建立“田长+检察长”协作机制，严肃查处违法乱占耕地行为和失职渎职行为。将耕地保护纳入乡镇综合执法重要内容。

加强高标准农田建设。开展耕地质量保护与提升行动，以粮食生产功能区和油菜籽生产保护区为重点，因地制宜推进全程机械化作业的高标准农田建设，加大土壤改良力度，提高土壤肥力，实施高标准农田建设工程，逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。

积极有序开展耕地恢复。科学评价耕地恢复资源，划定耕地恢复空间，规划期内恢复耕地不低于0.25万亩，根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，合理确定恢复耕地计划安排，稳妥有序恢复耕地，按照年度恢复计划管理积极稳妥推进耕地恢复，规范和强化耕地恢复过程管理，探索建立耕地恢复长效机制，确保恢复耕地可长期稳定利用。

坚持“以补定占”，实现区域内耕地总量动态平衡。严格控制非农建设占用耕地，落实耕地占补平衡。实行新增建设用地规划计划管控，强化项目用地论证审查，尽量避让或减少占用耕地。严格落实耕地“以补定占”“占优补优”，通过安排土地综合整治、高标准农田建设、旱地改水田等工程补充可以长期稳定利用耕地。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

农（牧）业空间规划图

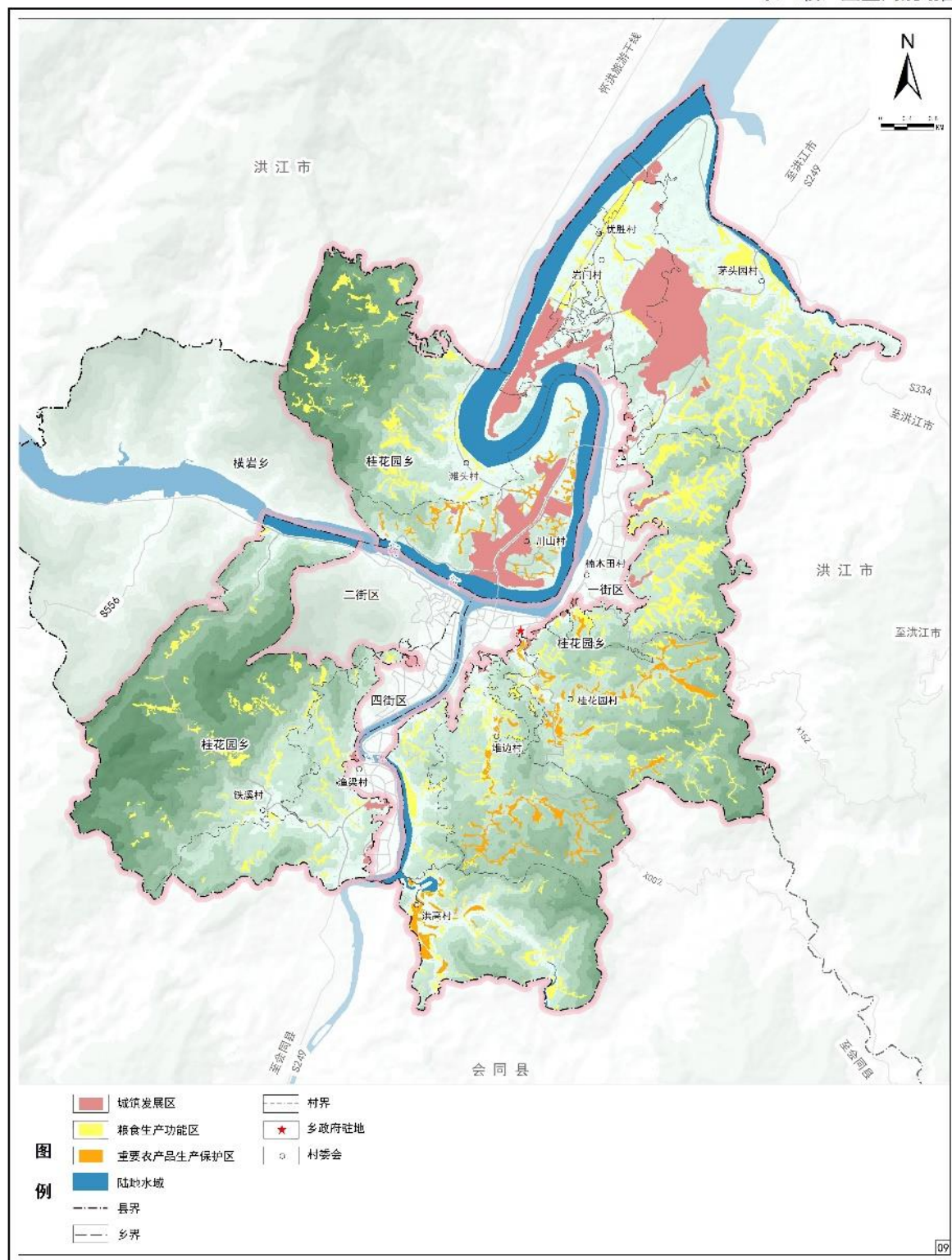


图 4-1 农（牧）业空间规划图

第二节 生态环境保护

推进自然保护地体系建设。规划至2035年,全乡自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例6.82%,包含湖南洪江嵩云山国家级森林公园,自然功能分区为一般控制区。在自然保护地从事相关建设活动应符合自然保护地相关法律法规和部门规章要求。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

自然保护地分布图

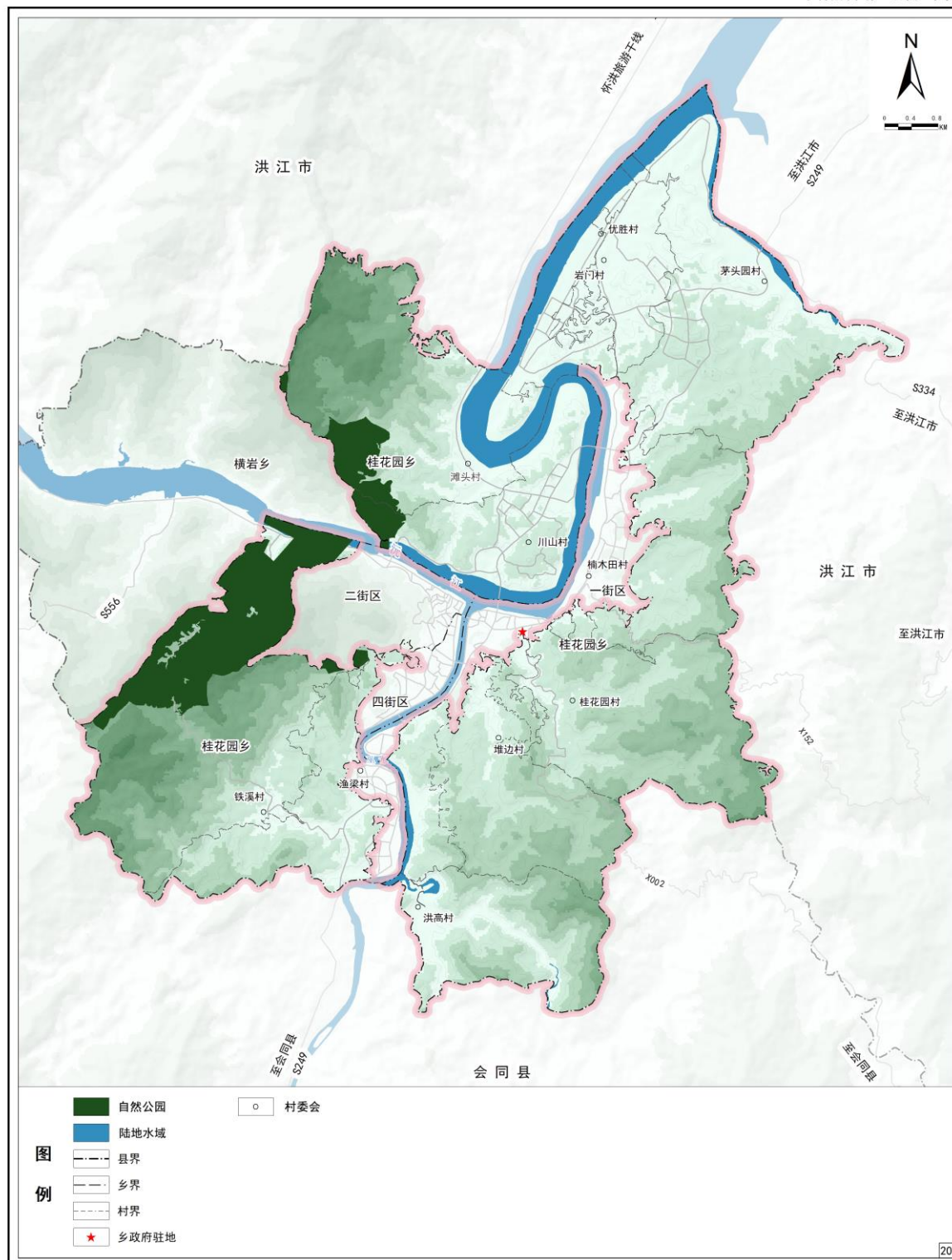


图 4-2 自然保护地分布图

严格管控天然林和公益林占用。严格管控天然林和公益林占用，加强天然商品林的封禁性保护、生态性培育，探索将生态保护红线内天然林纳入公益林补偿。桂花园乡现状公益林面积1401.28公顷，主要分布在桂花园乡西部；现状天然林面积1381.82公顷，主要分布在桂花园乡西部。重点保护湖南洪江嵩云山国家级森林公园林地数量及质量，预留林地补充空间，实施林地进出平衡。推进国土绿化行动，实施森林质量精准提升工程，营造大面积碳汇林。开展低效林改造、林木蓄积量提升，提高天然林生态碳汇功能。规划至2035年，全乡林地保有量、森林保有量、森林覆盖率依据上级下达任务确定。

落实规划造林绿化空间和位置。落实造林绿化任务223.45公顷，实施森林质量精准提升、工矿用地裸露地面植被恢复、廊道沿线绿化等大尺度建设，解决全乡森林生态系统目前普遍存在的树种年龄结构不合理、连片森林破碎化问题，构建生态安全屏障。

强化河湖水域及岸线保护。桂花园乡一级水源保护地面积13.09公顷，二级水源保护地面积101.97公顷。为饮用水水源地保护区划定的保护区，涉及饮用水水源地的岸线保护区，应严格遵守《饮用水水源保护区污染防治管理规定》相关要求。禁止新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目。根据怀化市重要河湖岸线功能分区成果，市域范围内沅水共划定岸线分区四类，即保护区9个，长度12.90千米；保留区143个，长度768.10千米；控制利用区86个，长度193.30千米；开发利用区3个，长度5.60千米。

落实三线一单总体要求。依照《湖南省“三线一单”生态环境总体管控要求暨省级以上产业园区生态环境准入清单》《怀化市“三线一单”生态环境管控基本要求暨环境管控单元（省级以上产业园区除外）生态环境准入清单》，加强对洪江高新技术产业开发区的生态环境管控和空间布局约束。

生态系统保护规划图



30

第三节 历史文化遗产保护

划定历史文化保护线。划定张祖佑墓等历史文化资源保护范围，定期增补各类历史文化保护对象，及时完善和更新历史文化保护线，并按相关规定进行管控。

历史文化资源保护要求。历史文化保护应贯彻“保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来”的工作方针，全面加强桂花园乡内所有文物古迹的保护管理与利用工作。经文物主管部门核定可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度，在依法完成考古调查、勘探、发掘前，原则上不予收储入库或出让。

文物保护单位。桂花园乡有文物保护单位1处。张祖佑墓为市级文物保护单位，划定保护范围、建设控制地带2个层次。

保护范围以墓外缘为起点，四向各至30米处。在文物保护单位的保护范围内，不得拆除、改建原有古建筑及其附属建筑物，不得添建新建筑和进行其他建筑工程，不得开展危害文物本体安全的活动。因特殊情况需要在保护范围内进行建设工程，应当依法履行报批程序。

建设控制地带四向各至保护范围外50米处。在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物建筑的历史风貌，不得占用生态保护红线和永久基本农田。工程设计方案应依法履行报批程序。

洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035年）

历史文化保护规划图

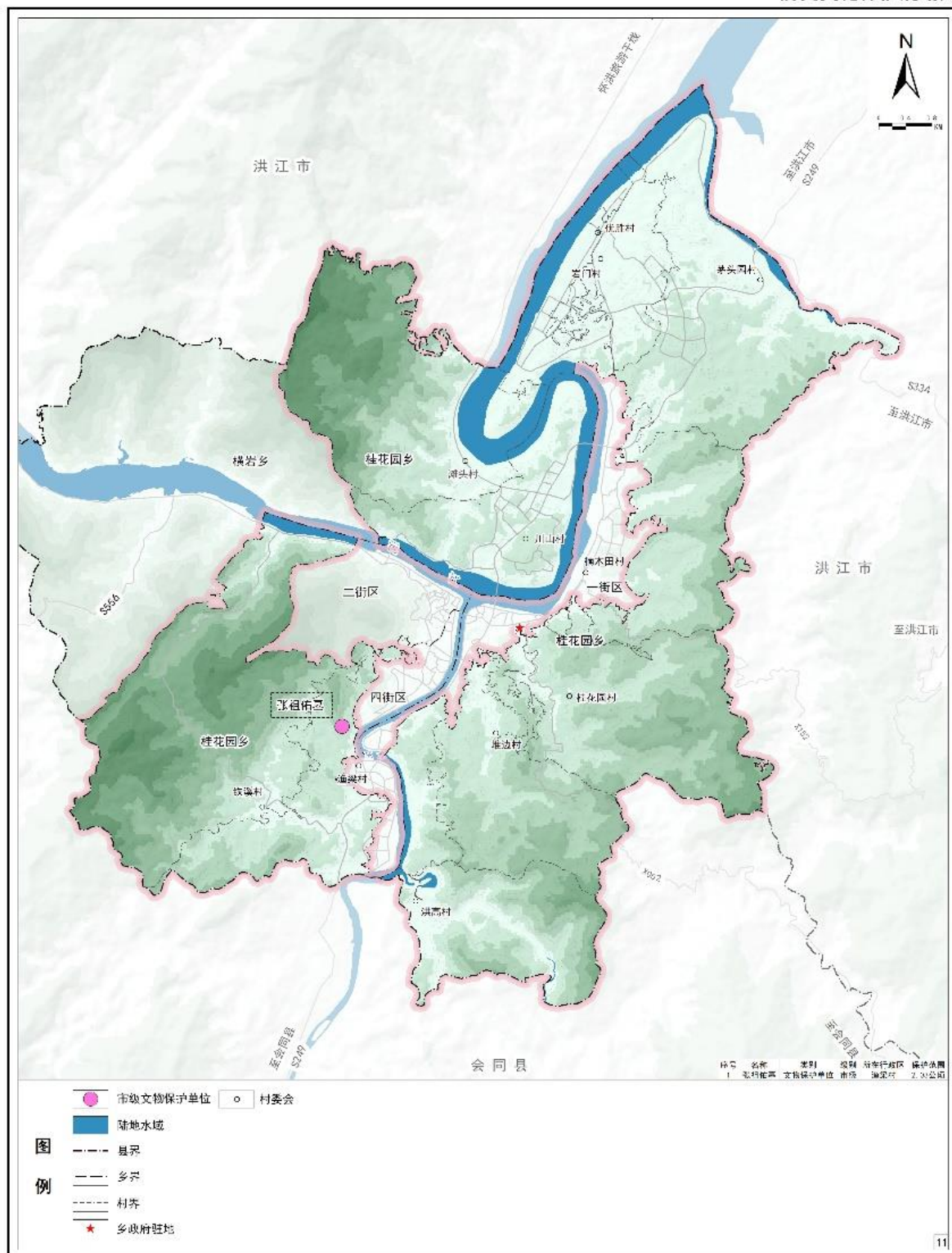


图 4-4 历史文化保护规划图

非物质文化遗产。保护沅江号子、洪江洪油工艺、杉枝制品、洪江甜酱、洪江古商城草龙等市级非物质文化遗产。政府及管理部门要给予积极支持和引导，将风俗节庆的继承与旅游业的发展结合起来，作为城市文化产业的动力和资源。

一般不可移动文物。桂花园乡尚未核定公布为文物保护单位的一般不可移动文物共8处。

文物主管部门定期开展文物调查，按照相关规定及时认定和等级公布新发现的文物，每年核查更新尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物名录和登记信息，做好一般不可移动文物的普查、保护和价值挖掘工作。对桂花园乡分布零散的一般不可移动文物采取单独保护的方式，以预防性保护、修缮的方式为主，保护现存实物的真实性和完整性。建设工程选址，应当尽可能避开一般不可移动文物；因特殊情况不能避开的，应当优先实施原址保护。

历史文化遗存分布图



34

第五章 国土空间开发

第一节 镇村体系

人口规模和流动趋势。洪江区规划川山新区综合服务中心、工业园区产业中心落地于桂花园乡，以及怀洪旅游干线等相关等级公路的建设为桂花园乡的发展带了机遇。公共服务设施、基础设施的完善可提高居民人居环境水平，工业园区建设可提供大量劳动岗位，整体促进桂花园乡劳动力回流。2020年桂花园乡总人口共计1.04万人，预测至2025年，桂花园乡人口为1.07万人，至2035年，人口为1.12万人。至2035年川山村人口1258人、堆边村人口1018人、桂花园村人口1065人、洪高村人口635人、茅头园村人口1840人、楠木田村人口1644人、滩头村人口1044人、铁溪村人口637人、岩门村人口1635人、优胜村人口1262人、渔梁村人口2010人。

镇村体系。根据对现有各行政村的交通、经济、规模及空间区位等条件的分析，规划桂花园乡村镇体系等级结构划分为：中心村——一般村。

——**中心村。**规划桂花园村、茅头园村、川山村为中心村，位置适中，与各一般村交通方便，公共服务设施相对完善，有一定综合能力基础的村庄，主要服务于其他一般村。

——**一般村。**规划优胜村、岩门村、楠木田村、堆边村、洪高村、铁溪村、渔梁村、滩头村为一般村，拥有一定生活集聚和生活服务设施。

村庄发展类型。根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、铁溪村、渔梁村、川山村为城郊融合类村庄，滩头村为集聚提升类村庄。以乡村特色农产品及旅游资源作为村庄发展特征，推行“文旅+农旅”模式，大力实施乡村振兴战略。

第二节 建设用地布局

规划期末，桂花园乡规划建设用地总面积677.88公顷，占土地总面积的9.71%。其中规划村庄建设用地面积187.15公顷，占建设用地总面积的27.61%；规划区域基础设施用地89.11公顷，占建设用地总面积的13.15%；规划其他建设用地32公顷，占建设用地总面积的4.72%。规划留白用地2.56公顷。

第三节 产业发展布局

衔接洪江区“两区、四园、双示范”的产业发展格局。两区分别为现代服务业集聚区与工业集聚区，现代服务业集聚区以洪江古商城、嵩云山景区等旅游产业发展为重点；工业集聚区为洪江区高新技术产业园区，充分发挥园区工业主战场作用，将洪江区打造成工业经济发展的新引擎。四园分别为雪峰乌骨鸡产业园、千亩蔬菜标准园、水果采摘园、楠竹产业园。洪江区重点支持基础化工、精细化工、化工新材料、生物医药等战略性新兴产业，优化提升纺织服装、纸制品生产、清洁用品生产等基础配套产业，积极培育农产品种养殖与农产品加工等基础产业，着重发展文化旅游业和商贸物流业，

引进信息服务、金融、科研、中介、咨询会展等高层次的现代服务业。

构建桂花园乡“两区、两轴”的产业发展格局。两区分别为现代服务业集聚区与工业集聚区。现代服务业集聚区以桂花园和川山为重点，布局现代服务业设施配套；工业集聚区为洪江区高新技术产业园区，围绕工业园区发展方向建设产业综合服务区。

“两轴”——以两条交通主干道建设产业发展轴。实现滩头村露营基地、农家乐、百果园、瀑布等旅游项目；铁溪特色雪峰乌骨鸡、油茶基地、农业观光、生态农业种植等产业项目；茅头园村休闲体验、公溪河亲水娱乐、滨水观光、休闲垂钓、花卉基地、星空庄园等产业项目等多村互联互通，产业互补。

产业发展战略。衔接洪江区“旅游引领、工业支撑、城乡一体、富民强区”产业发展战略，坚定实施洪江区由老工业基地向新型旅游目的地城市转型的总体发展战略，依托桂花园乡特有自然山水、景观风貌等资源，确定桂花园乡“农业为本、农旅融合”的产业发展战略。

——一二三产融合。一是推进农业与旅游业融合，以体验式、情景化打造为主要元素发展农业观光休闲游；二是推进商贸与旅游业融合，以旅游推动特色产品发展，打造区域产品品牌，实现商贸旅游化，旅游商贸化；三是推进工业与旅游业融合，依托老旧陶瓷厂等工业厂矿，打造旧时代工业旅游区。

——绿色循环。加快推进农业、畜产品加工过程中的废物再利

用发展，有效提高废物综合利用率，加快产业绿色循环发展。鼓励和引导企业实施绿色制造，打造一系列绿色产品，建设一批具有示范作用的绿色工厂，推进全乡产业向用地集约化、生产洁净化、废物资源化发展。坚持循环经济对资源实施“减量化、再利用、资源化”的原则，达到资源的低消耗、经济高产出和污染低排放，实现资源安全和工业健康发展。

产业发展方向与重点。洪江区以发展新型工业及生态文化旅游业为主导，建设绿色旅游康养城市，辐射带动其他乡镇建设发展。综合考虑经济社会、产业发展、人口分布等因素，明确洪江区下辖乡镇桂花园乡职能定位是农业旅游乡镇，桂花园乡积极发展高效农业，培育农产品特色。重点实施优质粮产业工程和高产农田建设项目，提高水稻品质，实现由总量优势向质量优势转变；提高水果种植效益，建设特色水果产业园；建设油茶种植基地、雪峰乌骨鸡特色产业园；坚持蔬菜无公害生产，重点建设蔬菜综合产业园；水产品突出特色，片带发展。

第四节 综合交通规划

综合交通体系发展目标。衔接《洪江区国土空间规划（2021-2035年）》，落实规划中关于加快建设区域对外交通网络，进一步完善农村公路路网的规划目标。桂花园乡交通体系坚持统一规划、适当超前、分期实施的原则，提高内外交通通畅水平，处理好与周边地区公路网络的衔接问题，合理配建交通设施，建立相互协调的

交通系统，合理利用通道资源，统筹各类交通需求，形成层次分明、功能合理的交通发展模式。

综合交通体系发展策略。结合现状基础，提高对外交通与内部交通的通行能力。

——**加强对外交通联系。**落实洪江区等级公路建设规划，加快公路建设进程，提高桂花园乡与城区、周边乡镇交通连通水平。

——**完善内部交通网络。**升级原有村庄连通道路，改善道路条件，规划新建农村道路完善农村公路路网。

——**完善交通基础设施。**落实上位及相关规划交通基础设施，以建设便民、快捷、安全的交通方式为目的补充完善交通基础设施。

——**建设低碳公共交通。**加大公共交通投入，提高公共交通服务水平和覆盖范围，发展绿色的低碳交通方式，提高居民生活质量。

交通网络组织。规划道路等级分为省道、县道、乡道和内部交通道路，各级道路构成完整的道路系统。衔接洪江区国土空间规划综合交通体系规划，落实桂花园乡综合交通体系，其中对新规划路网进行落实。加快建设区域对外交通网络，新建快速路怀洪旅游干线，道路宽度30米；改建S344洪江区大湾塘至黔城公路、S334洪江区萝卜湾大桥至桂花园加油站公路，道路宽度18米；S249洪江区茅头园村至萝卜湾大桥公路、S249洪江区寨头桥至黄茅公路，道路宽度18米。

内部交通联系。进一步完善农村公路路网，新建川山至密岩尖通景公路、药王寺至华严阁通景公路、资源产业路洪江区堆边生态产业园道路、资源产业路洪江区岩门资源产业路；升级改造洪江区铁溪生态产业园道路、X150黎桃线、Y003长色线、X151、Y009团湾线、YZ08、X149莲老线、Y001、X153楠团线洪江区段、芷江牛牯坪—城步横水洪江区段、YZ03沅河至马嘴岩公路、X152洪江区楠团线公路、洪江区桂花园村至会同县和木洞公路、洪江区沅河村至洪江市杨柳湾公路。加快推进城乡一体化的交通网络体系建设。

交通基础设施。衔接落实上位及相关规划。在萝卜湾桥头新建1处综合交通场站（洪江客运总站），新建洪江区综合长途汽车站，内含集装箱作业区、长途汽车客运站、公交车场站、出租车场站、城市停车场、水路码头等。结合城市的功能分区和用地布局，临近交通主干道、工业区等布置加油（气）站，保留现状已有加油站。

——**停车设施。**停车设施规划是桂花园乡发展全域旅游的重要组成部分，在道路外独立设置且对社会开放。从全域的角度共规划社会公共停车场5处。川山新区城市用地布局一处，主要为水映洪江南部全域旅游综合服务中心附属建设停车场；工业园区布局公共停车场一处，为工业园区货运集散地；茅头园村布局公共停车场一处，为游客综合服务中心附属设施；楠木田村布设公共停车场一处，为休闲步道起始点；桂花园村布设公共停车场一处，为游客综合服务中心附属设施。建设公共停车场按10%配置电动车充电桩。

——**公交线路。**规划沿川山大道与334省道、249省道道路环线

布设公交线路，可实现对洪江区11个村庄的基础交通覆盖。

——**货运场站**。结合川山新区货运建设与工业园区物流产业园区建设项目用地布局，配合建设桂花园乡货运场站。

——**其他设施**。其他设施包括旅游交通引导标识、游憩步道、骑行道等。旅游交通站点、停车场等重要节点处设置旅游景点介绍、旅游线路等明显标识；规划楠木田新建道路为主要的骑行道路，环山而绕，环境优美，云波荡漾，道路设计在保障人群生命财产的安全下，注重路侧景观风貌的营造；旅游步道主要分布在川山村、桂花园村、楠木田村滨江区域，主要为人行步道与观景廊道，由原有景观步道补充建设成为全线工程，作为桂花园乡全域旅游的重要组成部分。

第五节 公共服务设施配套

依据生产、生活需求，合理布置村庄公共管理、文体教育、医疗卫生、社会福利和商业服务等公共服务设施。公共服务设施的建设考虑当地村民的生活习惯和旅游发展的需求，并且突出地域风貌特色。

公共管理。保留现状村委会，桂花园乡村设立乡镇便民服务中心，所有村庄均设立农村综合服务平台。

公共教育。保留桂花园乡岩门中心小学和幼儿园。规划建设川山中学和幼儿园。

医疗卫生。保留现状乡卫生院与村庄卫生室。规划建设渔梁村

精神病院。

社会福利。保留现状老年活动中心，规划建设滩头村养老院，桂花园乡按照不少于 $0.1\text{m}^2/\text{人}$ 规划养老服务设施用地。

文化体育。保留现状文体设施，规划建设川山村体育中心、楠木田村健身广场、滩头村健身广场、优胜村健身广场。

商业金融。保留现状商业设施，规划建设各村电商网点。

殡葬设施。衔接《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021—2035年）》及《洪江区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，科学统筹建设殡葬服务设施，构建节地生态、供给充足的殡葬服务体系，全域统筹设置殡葬服务设施场所建设。在桂花园乡北部建设公墓一处，服务范围全域覆盖，为群众提供更加便捷透明的殡葬服务。

公共安全。保留现状公共安全设施，规划建设川山村应急避难场所。

第六节 镇村基础设施配套

给水工程规划。衔接洪江区给水工程规划，加强城乡供水一体化和应急备用水源建设，城区保留现状带子街水厂，保证城南及周边村庄供水，远期在城北工业集聚区规划一新水厂，水源取自公溪河，保证城北及周边村落供水。根据用水量预测，规划至2035年，桂花园乡用水量规模 $0.2\text{万m}^3/\text{d}$ 。规划建设城北公溪河上游水厂，供水规模 $1\text{万m}^3/\text{d}$ ，远期考虑与带子街水厂规模相适应。满足工业

集聚区与周边村庄供水需求。

排水工程规划。根据桂花园乡特点及乡村经济发展，规划桂花园村、楠木田村等邻近城市污水主管网的村庄住宅区域纳入城市污水主管网。远离城市的村庄集中建设区综合对比管网运输与独立处理两种方案，规划建设污水处理设施或污水收集装置，就地处理或通过管网运输送至城市污水主管网。承接中心城区污水工程规划，利用自然地形条件沿主要道路敷设污水管道。规划管道网络要与规划污水量按用水量的80%计算，则村庄污水量最高日为0.16万m³/d。

雨水工程规划。规划采用怀化市暴雨强度公式对桂花园乡的雨水系统进行计算，雨水工程规划原则结合地形合理分区，就近排入附近水体，以减小雨水管渠断面、长度及管道埋深；雨水管渠沿规划道路铺设，在道路红线宽度大于40m时，道路两侧均应设置雨水管。

电力工程规划。桂花园乡电源引自洪江区中心城区，落实上位规划关于电力基础设施的规划建设项目，为满足城市远期用电需求，规划新建洪江220千伏变电站，位于高新区北侧，规划新建万花垅110千伏变电站，位于川山村西侧。规划至2035年，洪江区共有220千伏变电站1座，变电容量180MVA；110千伏变电站4座，变电容量153MVA；35千伏变电站1座，变电容量6.30MVA。

规划范围内的中压配电网等级为10千伏，建成区内的各级线路原则上与电信线路分侧布置，地埋敷设于道路东侧或北侧。规划

110千伏线路尽量避开城区架设。跨越川山新区的洪大线和洪横线规划采用地埋敷设方式，减少对城市的影响。

燃气工程规划。桂花园乡部分临近中心城区村庄规划接入燃气管网，燃气供应以天然气为主。工业园区及川山新区部分区域落实上位规划，保留现状天然气门站，新建工业园区2座100标准立方米LNG储罐气站，新建园区中压管网5千米、周边乡镇管网15千米、川山新区管网延伸5千米。川山新区开发、旧城改造、各类公共建筑、企事业单位等统一实施城市管道燃气，为与天然气接入创造良好的条件。结合现状天然气门站新建管道燃气场站、液化石油气储备站和配送网点。

通信工程规划。加强规模部署5G等新一代移动通信设施。加快建设超高速光纤网络。全面推进预留信息通信配套设施。创新应用引领美好数字生活。融合赋能推动高质量数字生产。5G基站站址、机房及通信管线等设施建设要满足相关规范要求。落实上位规划，规划新建宏基站195个，其中地面站72个，楼面站123个；新建汇聚机房2个；新建通信光交接箱16个。

环卫工程规划。衔接洪江区国土空间规划，规划对原垃圾处理厂进行提质改造，综合考虑垃圾分拣中心、厨余垃圾处理、垃圾焚烧转运（怀化市垃圾焚烧发电厂）以及服务半径要求。规划垃圾处理厂位于茅头园村邵怀高速连接线旁，桂花园乡下辖各村设立小型垃圾收集设施，距离垃圾处理厂较远村庄综合考虑建设垃圾中转站。城乡生活垃圾经垃圾转运站运至垃圾无害综合处理场，建筑

垃圾尽可能就地用于工程填方等用途。垃圾外运必须按规定路线，到指定地点倾倒；工业废弃物由企业自行收集、处理，环保部门加强监管；粪便收集统一纳入城乡生活污水系统，不具备接入污水系统的地区由吸粪车运往污水处理厂处理。危险固体废物由环卫部门专门进行密闭收集并焚毁；医疗垃圾运往医疗废弃物处置中心，对医疗卫生单位用过的敷料、污物等进行统一收集，统一处理。

第七节 公共安全设施配套

明确灾害危险区和易发区。桂花园乡地质灾害类型主要为地质地震灾害，其中自然灾害高风险区面积81.89公顷，中风险区面积4537公顷，低风险区面积2362.95公顷。所有新建、改扩建工程，从场址选择、平面规划、工程设计、方案审查、规划发证、施工管理直至验收，都必须强化严格按标准进行抗震设防的要求。

落实地质灾害搬迁避让点。落实桂花园乡107处地质灾害易发点位置，灾害类型为98处滑坡灾害点、2处崩塌灾害点、3处不稳定斜坡灾害点、1处泥石流灾害点。按照“预防为主，防、抗、避、救相结合”方针，坚持以人为本，尊重生命、保障安全、因地制宜、平灾结合的理念，完善防灾减灾机制，提高综合防灾减灾能力，健全综合应急救灾体系。

公共安全服务要素布局。在乡政府驻地设置防震减灾指挥中心，负责制定地震应急预案，接到临震预报时，向全乡发布指令，统一指挥人员疏散、物资转移和救灾工作。在乡卫生院设置防震减

灾急救中心，乡总体规划所确定的干道作为避震疏散道路，应注意干道两侧房屋倒塌给道路造成有效宽度减少的情况。以学校操场、公园、绿地为主设置应急避难场所，用于发生灾害时供避难者临时生活。

第八节 村庄规划指引

传导明确相关约束。桂花园乡共 11 个村庄，各村需落实耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、村庄建设用地面积等约束性指标，同时参照村庄规划类型明确各类村庄的规划重点，并根据人口规模、村民需求和建设条件，综合确定基础设施和公共服务设施项目配置，满足《湖南省村庄规划编制技术大纲》的配置要求。详见附表 8。

引导村庄建设发展。根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、铁溪村、渔梁村、川山村为城郊融合类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。明确各村庄基础设施和公共服务设施项目配置要求。详见附表 8。

村庄建设边界。在落实耕地、永久基本农田、生态保护红线、历史文化保护线、地质灾害和洪涝灾害风险控制线等重要管控要素的基础上，划定村庄建设边界。规划期末村庄建设边界面积不突破 315.36 公顷，其中村庄建设用地留白指标 56.79 公顷，未明确具体用地性质与用地范围，主要为桂花园乡未来发展预留建设用

地指标。标注已明确选址的近期建设项目及范围线，明确村民建房的空间布局和管控要求，对村庄住宅建筑层数、高度、风貌等提出引导要求。

第九节 全域详细规划编制单元

根据规划控制需要，划定 11 个详细规划编制单元，明确各个详细规划编制单元类型、编号、名称、面积及主导功能，详见附表 9。

第六章 国土空间综合整治

第一节 国土综合整治

以乡村振兴为目标开展国土综合整治，节约集约用地，实施城乡建设用地存量更新，通过农用地整理、农建设用地整理，盘活城乡闲散土地、农村闲置宅基地等存量低效闲置建设用地。

农用地整理。推进高标准农田建设。围绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢保障粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到 2035 年，桂花园乡累计建成高标准农田 6324.98 亩。到 2035 年，通过持续新建和改造提升，将全乡永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

实施“旱改水”工程。根据耕地占补平衡中“占水田补水田”的要求，规划期内积极在有条件的区域推进“旱改水”工作，选择地势平坦，土壤肥力好，有充足水源的地块，按照水田开发的要求，通过加大投入、完善水利排灌设施、改善土壤等措施对旱地进行提质改造。至规划期末，洪江区实施旱地改水田建设规模不低于 0.02 万亩，落实位于桂花园乡乡域内的地块。

建设用地整理。以“空心村”和“危旧房”为整治改造重点，以城乡建设用地增减挂钩平台为推进方式，有序规范推进农村建设用

地整理。科学编制村庄规划，不断提升自然村落功能，完善基础设施和公共空间。对农村集体建设用地进行综合整治，分阶段落实乡村居民点整治工程。加强农村宅基地管理，提高农村建设用地利用效率。坚持空间差异化发展，结合产业特色、区位条件和人口流动意愿，配套完善农村基础设施，加强农村建房规范管理，加大农村闲置用地整治，开展农村生活垃圾治理、生活污水处理，全面改善农村生产生活条件，保障农业生产、农民生活建设用地。

第二节 生态保护修复

党的二十大报告提出，推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。这是立足我国进入全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标的新发展阶段的战略选择，必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。

强化湿地资源保护体系建设。实行湿地资源总量管理，开展小微湿地保护与建设，保持合理的湿地面积。健全湿地保护体系，以保护湿地生态功能和提升湿地固碳能力为出发点。衔接《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021—2035年）》，到2035年，桂花园乡湿地保有量不低于4.35公顷。健全湿地保护管理机构和管理制度，完善湿地保护体系，加强湿地保护。落实湿地生态效益补偿政策，丰富湿地生物多样性，全面提升湿地碳汇能力。

林地生态修复。严格管控天然林和公益林占用，重点保护洪江

区嵩云山国家森林公园林地数量及质量。规划至 2035 年，桂花园乡林地保有量 4469.41 公顷，落实造林绿化任务 223.45 公顷，明确天然林为主体的林地保护区域 1625.51 公顷，主要分布在桂花园乡西部。加强天然商品林的封禁性保护、生态性培育，探索将生态保护红线内天然林纳入公益林补偿。推进国土绿化行动，实施森林质量精准提升工程，营造大面积碳汇林。开展低效林改造、林木蓄积量提升，提高天然林生态碳汇功能。

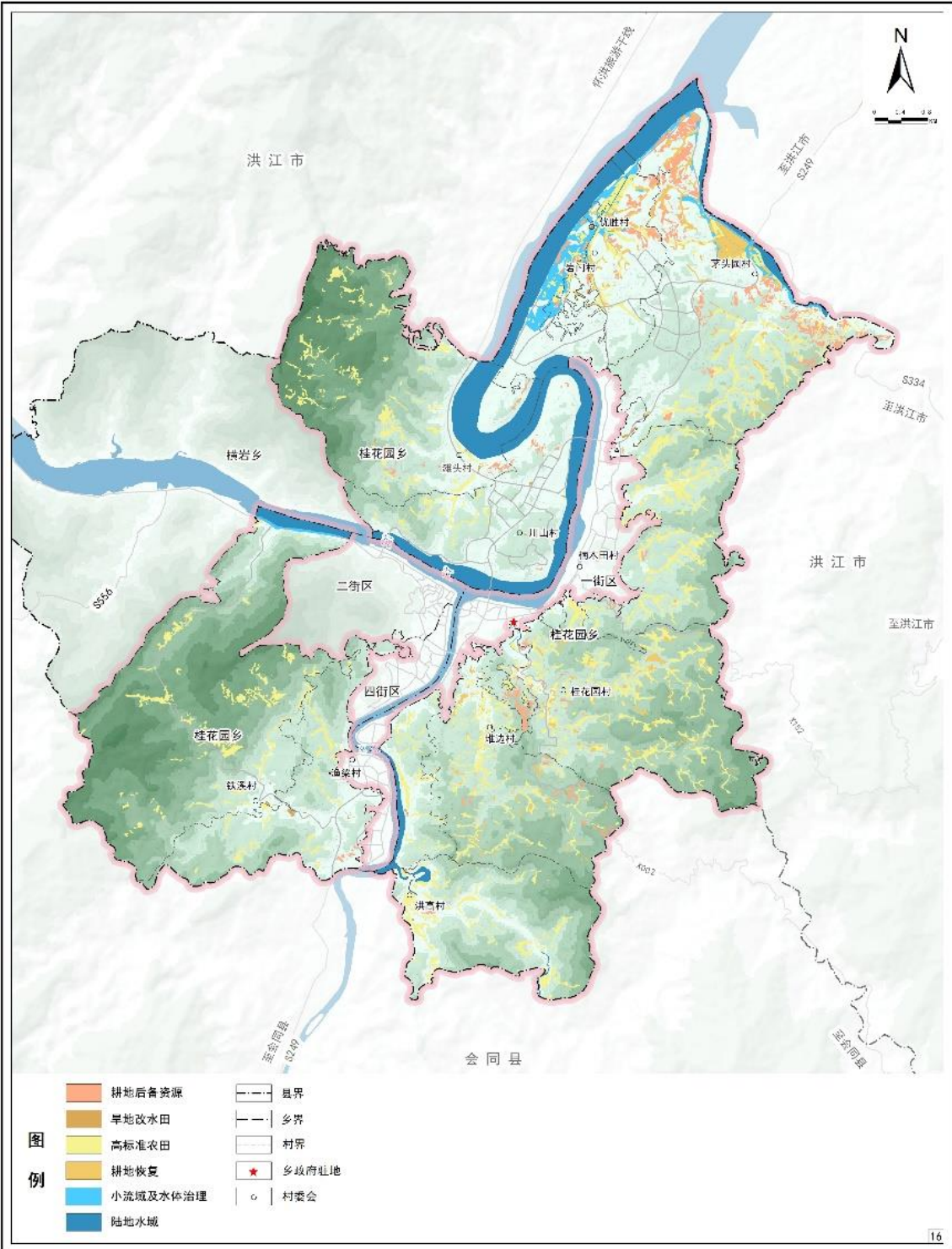


图 6-1 生态系统保护规划图

第七章 乡镇风貌设计

第一节 总体要求

桂花园乡整体风貌特色定位为田园乡村风貌区。协调村落与周边环境的整体景观风貌；以建设美丽乡村为导向，通过合理布局村落空间结构，整治与改善村落环境，实现环境优美、干净整洁、土地集约的宜居村落；充分塑造彰显传统文化和地域特色的景观风貌。

景观风貌分区。川山村、滩头村设置川山新区风貌区；桂花园村、渔梁村设置老城风貌区；铁溪村设置自然山林风貌区；茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、堆边村、洪高村设置田园乡村风貌区。

——**老城风貌区。**展现特有的空间肌理，通过老城区改造提升，打造特色历史文化风貌区，整治老城景观环境，展现老城悠远、深厚的文化底蕴。

——**川山新区风貌区。**与商贸服务相结合的现代新城。居住开发建设以组团或小区，为基本单元进行整体设计，形成多层公寓为主、小高层建筑为辅、绿地空间充足的宜人住区。

——**自然山林风貌区。**就地取材，采用原生态材料（竹子、木材、石头等）营造建筑，生态集约，与原生生态环境高度融合，氛围风格统一。

——**田园乡村风貌区。**建筑高度和密度适宜，限制超高层建筑

破坏整体风貌。建筑形式与风格融合洪江窰子屋元素，彰显传统文化和地域特色。

重要生态及景观廊道。以沅江及两侧山体构成的自然山水景观界面，是自然生态的重要廊道。以水为脉、以林为肌、以田为底、以路为骨，串联特色村落，建设生态田园。以“蓝+绿”复合网络为骨架，串联特色自然生态斑块与村庄、聚落、人文古迹等节点，编织生态廊道网络，将桂花园乡建设成为环境优美、生态野趣、城乡融合的绿色家园。

第二节 乡村设计指引

保护生态景观，延续山水田园的传统风貌，保护和修复乡村生态自然景观特色，从山水林田湖草来整体塑造大地景观，不宜照搬城市型景观营造手法。借助全域土地综合整治，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，形成连线成片的大地景观特色。大地景观应与环境、农业生产、村落风貌相协调。

——**乡村空间格局。**以水为脉、以林为肌、以田为底、以路为骨，串联特色村落，建设生态田园。以“蓝+绿”复合网络为骨架，串联特色自然生态斑块与村庄、聚落、人文古迹等节点，编织生态廊道网络，将洪江乡村建设成为环境优美、生态野趣、城乡融合的绿色家园。

——**建筑风貌。**建筑高度和密度适宜，限制超高层建筑破坏整

体风貌。建筑形式与风格融合洪江窰子屋元素，彰显传统文化和地域特色。沿街建筑的体量、色彩、材质、符号、细部协调统一。

——**景观风貌**。在现有农田基础上，才用景观表现手法，重塑生产性田园生态景观，展示来源于生活和生产劳动，融入了生产劳动和劳动成果的农田景观，彰显乡土特色。协调村落与周边环境的整体景观风貌；以建设美丽乡村为导向，通过合理布局村落空间结构，整治与改善村落环境，实现环境优美、干净整洁、土地集约的宜居村落；充分塑造彰显传统文化和地域特色的景观风貌（如广场、标志性景观、生产性田园景观等）。

——**标识系统**。村入口所涉及的建（构）筑物应与村庄及周边环境相协调，避免形成大、空、杂及城市化的入口景观效果。村入口与标识系统应结合本地材料、工艺及文化内涵，体现村庄风貌特色，突出乡村特色主题。入口及标识体系提升工作的展开应尽呈就地取材，在体现乡土特色的同时降低建设成本。

——**村民建房**。严格遵守“两坡屋面、两层建筑为主”的建造模式，建议建筑形式协调和鼓励风貌统一。禁止建造与周边环境要素不符的建筑，禁止超高、超体积的建筑。建筑不宜超过三层，应在1~2层之间。民居建筑形式宜以独栋、三合院、四合院和天井建筑为主。单体建筑可以增加车库、屋顶平台等空间来满足现代生活的需要。应根据农户需求，按照宅基地大小合理安排民居建筑的内部使用功能。

第八章 重点项目计划

按照国土空间规划建设目标与任务，与国民经济和社会发展规划“十四五”规划、相关专项规划、乡村建设行动等做好衔接，明确需要实施的交通、水利、能源、电力、通讯、环保、旅游、民生、产业、生态等重点建设项目及实施时序，提出项目实施措施、实施途径等（详见文本附表 11）。

第九章 规划实施保障

第一节 组织机构

根据有关法律法规的规定，建立规划实施管理的公开、监督检查、考核评价等动态监管机制，提高公众参与程度，提高行政管理人员和行政相对人依法依规实施规划的自觉性。

第二节 政策支持

加强桂花园乡建设规划、规划管理法律、法规的宣传，提高民众规划意识，增加规划透明，逐步要求个人和单位自觉执行，积极支持规划管理。建立有关土地用途管制制度等的法律或地方法规，对各种土地利用上的规划建立法律约束，成为一个完整的法律法规体系，为管理和实施规划提供法律武器。

第三节 宣传引导

通过“一张图”平台搭建全过程、全方位的公众参与平台，完善贯穿规划编制、实施、监督、评估、修改等全过程的公众参与机制，保障公众及时获取规划信息并有效反馈意见，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，引导公众积极建言。

第四节 监督实施

加强对规划实施的督导和考核，将考核结果作为部门及领导干部绩效考核的重要依据。健全监督问责机制，对违反规划和落实

规划不力、造成严重损失或者重大影响的，一经发现，坚决严肃查处，依法依规追究责任。国土空间规划经法定程序批准后，及时向社会公布，接受社会监督。对已经批准的规划强制性内容进行修改的，应当采取多种形式就规划修改内容充分征求公众意见，并依照法定程序报原审批机关批准。